



Porto Alegre, 22 de julho de 2021.

## Orientação Técnica IGAM nº 17.782/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 115, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Altera os artigos 159 e 171 da Lei municipal nº 194/1973 Lei que institui o Código de Obras do Município de Guaíba”.

II. Preliminarmente, a matéria objeto do projeto de lei em análise encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre determinadas matérias de seu interesse local.

Em princípio de análise, a proposição em exame poderia conduzir à conclusão de que promove indevida ingerência do Legislativo nos serviços do Executivo, na medida em que os atos de aprovação dos projetos técnicos de obras e edificações competem ao Executivo, por meio do órgão competente de engenharia em sua estrutura administrativa, ressaltando-se, ainda, a atribuição técnica para execução destes serviços<sup>3</sup>.

Porém, considerando que as alterações ao Código de Obras se referem a especificações das construções descritas nos arts. 159 e 171, é pertinente verificar o seguinte posicionamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em situação semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.654/2008, PROVENIENTE DO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS, QUE DISPÕE SOBRE A ALTURA DE MUROS E DIVISAS LATERAIS E DE FUNDOS DOS TERRENOS E LOTES NÃO-EDIFICADOS LOCALIZADOS EM VIAS PAVIMENTADAS. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. LEI GENÉRICA, QUE DIZ RESPEITO À LIMITAÇÃO DO DIREITO DE

<sup>1</sup>Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

<sup>3</sup> Art. 52 Compete, privativamente ao Prefeito:

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XIX - **aprovar projetos de edificações** e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos, observadas as diretrizes do Conselho do Plano Diretor; (grifou-se)

CONSTRUIR, DE INTERESSE LOCAL, E CUJA COMPETÊNCIA PARA INICIATIVA DO PROJETO LEGISLATIVO NÃO É EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. LEI QUE, DE RESTO, APENAS ALTEROU CRITÉRIO ANTERIOR, NÃO CRIANDO QUALQUER ATRIBUIÇÃO OU DEVER DE FISCALIZAÇÃO QUE JÁ NÃO EXISTISSE NO ORDENAMENTO JURÍDICO LOCAL. QUESTIONAMENTO DA LEI QUE SE DEU SOB O ASPECTO FORMAL, MAS QUE, EM REALIDADE, PRETENDIA DISCUTIR A SUBSTÂNCIA DO ATO POLÍTICO EMANADO DA VONTADE DO LEGISLADOR LOCAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70026705632, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em: 17-08-2009)

Porém, em que pese a legitimidade da iniciativa legislativa reconhecido pelo Poder Judiciário, propõe-se a seguinte reflexão: A quem competem os serviços de verificação de conformidade nas obras e construções? Ao Executivo, de acordo com o art. 52, inciso XIXV, conforme transcrito no rodapé da página anterior. Ou a Câmara faz esse serviço de análise e aprovação de projetos de obras e construções? Obviamente que não.

Assim, justamente nesse contexto pergunta-se: que critérios técnicos orientaram a iniciativa dos Vereadores para alterar especificações como áreas de dormitórios e alturas desses cômodos e das salas de estar? Que critérios técnicos orientaram os Vereadores para propor essas alterações?

Como se observa, a resposta a estes questionamentos depende de conhecimentos técnicos, sem os quais estas alterações não passam de mera opinião.

Explica-se que os argumentos sobre a iniciativa do Legislativo para a matéria têm a finalidade de reiterar que detalhes e especificações técnicas dos projetos de obras e construções são matérias de conteúdo estritamente técnico cuja maior parte escapa à análise puramente jurídica, de privativo interesse do Município e relativa ao seu poder de polícia urbana e das construções.

A priori, esta matéria deve ser estudada e elaborada por engenheiros, arquitetos, entre outros profissionais com formação e expertise em normas técnicas de construções e planejamento urbano.

Desta feita, é preciso ter em mente que determinadas questões técnicas somente podem ser respondidas por servidores de setores de engenharia, arquitetura, urbanismo e planejamento, os quais inexistem em uma Câmara Municipal. E certamente houve alguma justificativa técnica para que o Executivo definisse aquelas especificações no Código de Obras.

Nesse contexto, veja-se o destaque dado pela jurisprudência dos Tribunais aos estudos técnicos que o Poder Executivo, por meio do seu órgão competente nesta matéria, realiza privativamente para definir metragens, especificações, zoneamentos, usos, enfim, todas as variáveis que permeiam o planejamento urbano de um Município:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO POLÉSINE. LEI MUNICIPAL N.º 440/2004. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **LEI DE**

**INICIATIVA LEGISLATIVA** DISPONDO SOBRE ORGANIZAÇÃO DE SOLO URBANO. **INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO**. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 8º, 10 E 82, VII, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS. AFRONTA AOS ARTS. 176 E 177, § 5º TAMBÉM DA CARTA ESTADUAL. 1) Padece de vício formal a Lei Municipal n.º 440/2004, de iniciativa Legislativa que dispõe sobre organização de solo urbano, porquanto determina o art. 82, VII da Constituição Estadual **que tal iniciativa compete privativamente ao chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes**, art. 10 também da Carta Estadual. 2) Afronte também aos arts. 176 e 177, § 5º da Constituição Estadual, visto que a referida norma municipal não observou dispositivo que assegura a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas. **AÇÃO PROCEDENTE**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70010133213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em: 21-11-2005) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº lei nº 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, que "dispõe sobre loteamento". **Verifica-se da análise do projeto de lei que resultou na lei ora impugnada que não ocorreram estudos técnicos para a avaliação da viabilidade da proposta, não tendo havido, ainda, nenhum tipo de consulta à população interessada. A participação popular a que se referem as normas, é a participação direta, por meio de debates, conferências, audiências e consultas públicas**, tendo em vista que a matéria tratada pelo direito urbanístico interfere diretamente no cotidiano dos munícipes, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população. Violação dos artigos 180, inciso II, e 191, da Constituição Estadual. Ação procedente. Noutro giro, verifica-se que a Lei nº 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, encontra-se vigente até a presente data. Dessa forma, levando em conta a necessária segurança jurídica e o interesse social envolvendo condutas de boa-fé adotadas com base na lei até então em vigor, mostra-se essencial modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, atribuindo a eficácia do decidido a partir deste julgado (efeito ex nunc), respeitando-se as eventuais estruturas feitas com base na legislação, bem como as residências e estabelecimentos implantados em loteamento aprovado pela Prefeitura, na data deste julgado. Há que se ressaltar, uma vez mais, que, consoante informações prestadas pela Prefeitura do Município de Arealva, há várias famílias que habitam os loteamentos que surgiram pós-elaboração da lei ora combatida. Precedentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal e do Colendo Órgão Especial. Por fim, esclarece-se que o simples fornecimento de prazo para o Legislativo Municipal realizar a audiência pública e sanar o vício de inconstitucionalidade, preservando-se as construções e residências que se encontrem em loteamento aprovado pela Prefeitura, com base na lei em testilha, traria as mesmas consequências do reconhecimento de constitucionalidade dessa lei, não sendo, pois, viável tal medida. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2173348-64.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/11/2019; Data de Registro: 13/11/2019) (grifou-se)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Lei Complementar Municipal nº 08/2016, que promoveu modificações no Plano Diretor do Município e na Lei de Zoneamento Urbano, voltadas a aumentar o perímetro urbano, com a finalidade de implantar residências, com estimativa de construção de 1.530 unidades de apartamentos, sendo pré-aprovado o loteamento residencial HM26 – **Inadmissibilidade** –

Alteração do Plano Diretor de Jaguariúna **não precedida de planejamento e de estudos técnicos**, em total dissonância às regras do art. 180, II, da CE, e do art. 30, VIII, da CF – Nulidade do ato administrativo que autorizou o loteamento residencial bem decretada – Irregularidade igualmente apontada pelo Órgão Especial, com o julgamento da ADI nº 2095574-89.2018.8.26.0000. R. sentença de procedência mantida. Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 1004050-47.2017.8.26.0296; Relator (a): Carlos Eduardo Pachi; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Jaguariúna - 1ª Vara; Data do Julgamento: 29/03/2019; Data de Registro: 29/03/2019) (grifou-se)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 221/11 do Município de Várzea Paulista, que altera o art. 19 do Plano Diretor do Município. Revisão do Plano Diretor com a alteração do zoneamento do Município. Reclassificação da "Zona de Proteção Ambiental" e instituição de nova zona denominada "Zona de Estruturação Ampliada". 1) **Projeto de lei que foi acompanhado de estudo técnico por parte do Secretário de Obras, Urbanismo e Meio Ambiente do Município**. Inocorrência de descuido quanto às consequências da ampliação urbana no aspecto ambiental. Afastadas, pois, as alegações de violação ao princípio do planejamento e do não retrocesso ambiental. 2) Projeto de lei que sofreu alterações através dos Substitutivos 01 e 02. **Convocação de três audiências públicas para discussão do Projeto de Lei Original**, do Substitutivo 01 e das alterações técnicas que deram origem ao Substitutivo 02. Plena participação popular nos debates e sugestões para a formação da LC nº 221/11. Afastada, portanto, a alegação de violação ao princípio da participação popular. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196546-67.2018.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/07/2019; Data de Registro: 02/08/2019) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.845, de 19 de março de 2014, do Município de Taubaté, que "revoga parte das restrições urbanísticas impostas ao Loteamento Reserva Alto do Cataguá" – Norma de uso, ocupação e parcelamento do solo – **Processo legislativo – Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular** – Ademais, qualquer alteração do loteamento registrado depende de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, nos termos da Lei nº 6.766/1979 – Violação aos artigos 144 e 180, incisos II e V, e 181, caput, da Constituição do Estado de São Paulo – Modulação dos efeitos (ex nunc). Pedido procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2272571-24.2018.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 10/05/2019) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 281/2016, do Município de Jaguariúna, que "substitui os Anexos I, II e III, da Lei Complementar Municipal nº 204/2012, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Jaguariúna - PDJ, e dá outras providências". Afrenta aos artigos 144 e 180, inciso II, da Constituição estadual, c/c o artigo 30, inciso VIII, da Lei Maior, que asseguram a participação comunitária e o planejamento - elaborado por meio de estudos técnicos - **no bojo do processo legiferante instaurado com o fim de alterar normas relativas ao desenvolvimento urbano. Inexistência, in casu, de planejamento e estudos técnicos** para alteração do Plano Diretor municipal. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2095574-89.2018.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/08/2018; Data de Registro: 16/08/2018) (grifou-se)

Outrossim, observa-se também o destaque dado pela jurisprudência à participação da população nos processos legislativos que a afetam diretamente, por meio de audiências e consultas públicas.

Caso não estejam acompanhadas de estudos técnicos, as alterações carecem de justificativas técnicas que demonstrem viabilidade, conduzindo à conclusão que se tratam apenas de opiniões e não de estudos respaldados no rigor técnico. Ou seja, a questão perpassa não só pela competência da iniciativa, mas principalmente pelo aporte técnico de engenharia, arquitetura e planejamento urbano que, a bem da verdade, a Câmara de Vereadores não possui como função institucional.

É preciso ter em mente que determinadas questões técnicas somente podem ser respondidas por servidores de setores de engenharia, arquitetura, urbanismo e planejamento, os quais, repita-se, inexistem em uma Câmara Municipal.

Por fim, esclareça-se enfaticamente que não se tem nada contra a iniciativa legislativa do Poder Legislativo, mas tal deve ocorrer estritamente nos limites das suas atribuições, de forma a não invadir as atribuições do Poder Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes<sup>4</sup>.

Da mesma forma, a título de exemplos, o Executivo não poderia propor uma lei dispondo sobre dias e horários de funcionamento da Câmara, sobre os servidores do Poder Legislativo ou, ainda, sobre disposição de salas e cômodos no prédio da Câmara, porque a execução dos serviços no Poder Legislativo é matéria que somente aos Vereadores compete dispor.

**III.** Diante do exposto, opina-se que o Projeto de Lei nº 115, de 2021, conta com respaldo de viabilidade pela via da iniciativa parlamentar para tramitar nesta Casa Legislativa.

Porém, não se perca de vista que a definição de critérios e especificações técnicas de obras e a serviços de análise e aprovação de projetos das construções são realizados pelo órgão competente do Poder Executivo.

---

<sup>4</sup> Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Lei Orgânica do Município de Guaíba:

Art. 2º - São poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

§ 1º - **É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.**

§ 2º - **O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro.** (grifou-se)



Dessa forma, reitera-se a necessidade de estudos técnicos que comprove, a viabilidade das alterações das especificações dos arts. 159 e 171 do Código de Obras, bem como recomenda-se a participação popular a cancelar tais alterações em audiência pública, sob pena de configurar a tentativa do Legislativo em interferir nos serviços do Executivo, afrontando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por ser meritório o objeto do projeto de lei, a título de sugestão, lembre-se que também é possível que o texto da proposição pode ser alterado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo ou outra medida regimentalmente prevista para que o Executivo realize os estudos técnicos necessários para aletar estes pontos específicos Código de Obras. Assim, observando os termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, o Vereador preservará a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM